

Área: Seguridad y Defensa - ARI Nº 54/2007
Fecha 17/05/2007



Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias

Félix Arteaga *

Tema: Este ARI describe la organización y el procedimiento de coordinación de la lucha contra la inmigración ilegal hacia la frontera sur de España y de la Unión Europea desde el Centro de Coordinación Regional de Canarias.

Resumen: El Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) desarrolla una experiencia inédita en España y en la UE para facilitar la coordinación entre los distintos órganos nacionales, europeos y locales que hacen frente al desplazamiento –cada vez más masivo y organizado– de inmigrantes ilegales hacia territorio europeo por vía marítima. La novedad del problema y de la solución arbitrada hace que la experiencia del CCRC constituya un excelente laboratorio para ensayar procedimientos de coordinación entre las distintas organizaciones que operan sobre las fronteras. Transcurridos seis meses desde su creación, este ARI realiza un balance de resultados.

Análisis:

El control de la frontera marítima en el África Occidental

La inmigración ilegal internacional hacia la frontera sur de Europa tiene una dinámica propia creada por las acciones y reacciones de quienes la estimulan y quienes la contrarrestan. Hasta 2005, los flujos de emigración ilegal procedentes del África subsahariana se dirigían por vía terrestre hacia las fronteras de Ceuta y Melilla. El cierre de los campamentos en las inmediaciones de esas ciudades españolas tras las avalanchas de 2005 desplazó la presión migratoria hacia las costas de África Occidental, por el oeste, y del Mediterráneo, por el este, realimentando el fenómeno de la emigración marítima en la frontera sur. Como resultado, y tras unos meses de adaptación, en 2006 se dirigieron hacia Canarias oleadas de *cayucos*, desbordando los recursos policiales, de salvamento marítimo y de asistencia humanitaria que venían atendiendo ya con dificultades el flujo anterior.

El Ministerio del Interior, al que le corresponde la responsabilidad de la lucha contra la inmigración irregular, afrontó inicialmente la situación desde la Zona de la Guardia Civil en Tenerife y desde la Jefatura Superior de Policía en Las Palmas de Gran Canaria. Mientras en mayo de 2006 se solicitaba la asistencia técnica y operativa de la Agencia Europea de Control de las Fronteras (Frontex), el Ministerio de Defensa puso en marcha la Operación Noble Centinela para controlar los espacios aéreo y marítimo en apoyo de las operaciones de Interior. La necesidad de coordinar los recursos nacionales, europeos y locales de una forma más integrada y estable se hizo patente durante los meses siguientes, por lo que la Orden 3108/2006 de Presidencia de 10 de octubre puso en marcha un mecanismo de coordinación acordado por el Consejo de Ministros para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias desde un nuevo centro en Las Palmas de Gran Canaria.

* Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

El Gobierno ha encomendado la gestión del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) a la Guardia Civil para llevar a cabo una operación integrada que engloba múltiples dimensiones y actores. Entre las diferentes misiones a coordinar están las de controlar la inmigración ilegal hacia las islas, conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, centralizar y difundir la información e inteligencia recibida, coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras, articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo y canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida, entre otras. Entre los múltiples órganos a coordinar se encuentran los policiales encuadrados en el Servicio Exterior, los aeronavales de las Fuerzas Armadas y de Frontex, los policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los fiscales del Servicio de Vigilancia Aduanera y una amplia gama de servicios de acogida a cargo de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Cruz Roja, entre otros que prestan asistencia humanitaria.

El objeto material de la coordinación es, hasta ahora, la lucha contra la inmigración ilegal. La presión migratoria del continente africano puede encauzarse por varias rutas que se utilizan o descartan en función de las menores o mayores dificultades que encuentran los flujos organizados. Tras la supresión de las bolsas de emigrantes en torno a las vallas de Ceuta y Melilla, los flujos se han reconducido hacia las costas mauritanas y desde ahí se han ido desplazando hacia el sur a medida que España ha establecido acuerdos bilaterales con Mauritania y Senegal. La ruta principal hacia España y Europa sigue la costa marítima del continente africano pero se han abierto nuevas rutas, cada vez más al oeste, para eludir las patrullas que vigilan las costas. Consecuentemente, las embarcaciones también se han adaptado y se ha incrementado la capacidad y autonomía de los *cayucos*, pero todavía no se ha dado el salto cualitativo hacia los buques nodriza. A pesar de que algunos inmigrantes han llegado en un buen estado de salud que no se corresponde con un viaje de 10 a 15 días de media sino con uno inferior, todavía no hay constancia objetiva de la existencia de lanzaderas. La presencia en la zona de buques de apoyo a los cayucos dedicados a la pesca que desplazan a sus embarcaciones y tripulaciones de una zona de faenado a otra se presta a la confusión. Sin embargo, se ha sucedido la llegada de buques repletos de inmigrantes ilegales que pretenden atracar en puertos comunitarios. De la respuesta que se dé a casos como los del *Marine II* y del *Happy Day*, por citar los más recientes de febrero y marzo de 2007, depende la evolución futura de unas rutas que intentan consolidar grupos organizados de traficantes más poderosos que los africanos.

La disponibilidad de mandos de medio y control, de medios operativos y de procedimientos de coordinación permite al CCRC adoptar un enfoque proactivo en su gestión, previniendo la emigración en las bases de partida (operaciones Cabo Blanco en Mauritania y Goreé en Senegal) y previniendo la acogida de las embarcaciones detectadas. El dispositivo policial compuesto por consejeros de Interior y oficiales de enlace actúa preventivamente sobre las bases de partida en coordinación con las policías locales y con las tripulaciones mixtas desde las que se conducen las operaciones de patrullaje. Cuando la interceptación no es posible, la detección y el seguimiento de las embarcaciones permiten al CCRC coordinar las acciones de salvamento cuando son necesarias y las tareas de acogida a su llegada de las embarcaciones detectadas.

En el resultado de la coordinación del CCRC intervienen también otros factores como los climatológicos y la actitud de los países ribereños. En períodos como el invernol cuando las embarcaciones ligeras no pueden partir, las mafias recurren a rutas alternativas para reducir las bolsas de emigración. Se producen entonces cambios de itinerarios, sustituyendo desplazamientos marítimos por terrestres, o acortándolos mediante traslados aéreos hasta acercarlos al punto de embarque colectivo más favorable. En igualdad de condiciones atmosféricas, lo que cuenta es la disposición de los Gobiernos regionales a colaborar en la gestión de los flujos. El CCRC puede esforzarse por mantener una buena relación operativa con las autoridades de inmigración locales y rentabilizar el esfuerzo de formación de las dotaciones mauritanas en las tripulaciones mixtas de las patrulleras de la Guardia Civil, pero poco puede hacer para influir en la voluntad política de colaboración de los países de origen o tránsito de inmigrantes ilegales, por lo que sigue siendo necesario que la acción diplomática de los países de destino respalde su desempeño operativo. Hoy

por hoy, la colaboración funciona sobre una estructura de acuerdos negociados bilateralmente por España, a partir de los cuales se pueden integrar marcos de colaboración multilaterales. La movilización diplomática ha negociado acuerdos bilaterales que regulan los flujos migratorios con Guinea Conakry, Gambia, Malí y Cabo Verde, así como memorandos de entendimiento operativo con Senegal y Mauritania que permiten coordinar la vigilancia costera hasta el verano de 2007. Los acuerdos se renuevan caso por caso, por plazos cortos, con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, que negocian con ventaja sobre los países destinatarios. Lo anterior obliga a mantener una estructura de apoyo al CCRC formada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Centro Nacional de Inteligencia y la red de enlaces en la zona de la Unión Europea (*Sea Horse*). Además de esa vía propia, el Gobierno ha movilizado sus recursos diplomáticos ante la UE para conseguir el apoyo diplomático, económico y operativo colectivo para el control de una frontera marítima que solapa las fronteras española y europea durante 8.500 km.

La coordinación de los coordinadores

La responsabilidad de la lucha contra la inmigración irregular y la del control de las fronteras corresponden al Ministerio del Interior. La función del CCRC es una tarea de coordinación en la que cada organización implicada planifica y ejecuta sus propias operaciones. Al no duplicar las estructuras operativas de los anteriores, el CCRC sólo precisa la organización básica para llevar a cabo las acciones de coordinación: Jefatura, Secretaría Técnica, Centro de Comunicaciones y dos áreas de Operaciones y Oficiales de Enlace. La coordinación se traduce fundamentalmente en funciones de mando y control, en la creación de procedimientos de actuación y en la elaboración de análisis de riesgos.

Para las funciones de mando y control de la operación, el CCRC cuenta con un Centro de Comunicaciones capaz de enlazar con todos los centros de coordinación y con los distintos elementos del despliegue. El Área de Operaciones del CCRC coordina las operaciones que dirigen el Centro de Coordinación de Frontex, el dispositivo aeronaval Noble Centinela que dirige el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa con dos mandos componentes, uno aéreo y otro naval, la operación Alfa-India de aposentamiento del Ejército de Tierra, las operaciones de salvamento de Sasemar dirigidas por los Centros de Salvamento Marítimo, las de recepción y acogida del Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (Cecoes) y las de las salas de emergencia de las autoridades locales. La sala de operaciones funciona las 24 horas al día para seguir la situación y el CCRC coordina diariamente los despliegues aeromarítimos en África con el Centro de Coordinación de la Frontex y con las autoridades africanas, además de hacerlo semanalmente con el resto de los actores. Para facilitar la coordinación, el CCRC ha debido elaborar desde cero –porque no existía una experiencia previa nacional ni internacional– los protocolos internos y externos de coordinación.

El CCRC también dispone de un Área de Inteligencia para elaborar resúmenes diarios, periódicos y específicos de inteligencia, compartirlos con los demás centros de coordinación e integrar la inteligencia e información que éstos obtienen desarrollando su labor. Sobre ellos, se elaboran análisis de riesgos que facilitan la adaptación del dispositivo de coordinación a las tendencias cambiantes. Los medios asignados a la misión oscilan en torno a seis patrulleras de la Guardia Civil en la zona de Canarias y otras cuatro con tripulación mixta en Mauritania, un helicóptero de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional, tres aviones de reconocimiento de las Fuerzas Aéreas y tres buques de la Armada. A los anteriores hay que añadir los buques de Salvamento Marítimo y los medios de Frontex (dos buques y un avión de reconocimiento).

La zona de operaciones cubre un triángulo de unos 1.500 km de lado desde Gran Canaria hacia Cabo Verde y Senegal, con una distancia entre éstos de 580 km, un área de unos 425.000 kilómetros cuadrados que se duplican para las tareas de salvamento. Los reconocimientos aéreos muestran millares de cayucos en las costas dedicados habitualmente a tareas de pesca que, alternativamente, pueden utilizarse para desplazar inmigrantes ilegales o abastecer a los cayucos que suben costearo. Los aviones sobrevuelan el espacio marítimo y costero para identificar los desplazamientos. Cada buque localizado se identifica y, en caso de que transporte inmigrantes

irregulares se informa de su posición al CCRC, que la procesa y retransmite a todos los centros de coordinación. Cuando las unidades navales interceptan una embarcación dentro de las aguas territoriales de Mauritania y Senegal informan a las autoridades para que decidan si se hacen cargo de la conducción a puerto o delegan esa función en las unidades interceptoras.

El tiempo transcurrido es todavía muy escaso para sacar conclusiones definitivas, aunque ya se dispone de algunas lecciones aprendidas. En líneas generales, el CCRC ha satisfecho los objetivos de coordinación para los que se implantó y ha reconducido la gestión a unos parámetros operativos estables, siempre y cuando los flujos se mantengan dentro de los niveles ordinarios. El CCRC ha desarrollado patrones de flujo que ayudan a anticipar las tendencias y desarrollar actuaciones preactivas, pero no puede controlar todas las variables que influyen en los flujos finales. Cuando aparecen flujos extraordinarios que desbordan su capacidad ordinaria de actuación, como los casos citados del *Marine II* y del *Happy Day*, el control operativo del CCRC puede ayudar al mecanismo de gestión de crisis que se activa en Presidencia del Gobierno pero no puede suplir esa gestión extraordinaria.

Las cifras muestran una caída de la llegada de inmigrantes y embarcaciones a Canarias desde el pico de septiembre: unas 90 embarcaciones con 7.000 inmigrantes, a unas cifras de 10 a 20 embarcaciones y 500 inmigrantes de media durante los primeros meses del año. Entre agosto y diciembre de 2006 se consiguió interceptar 57 cayucos con 3.887 inmigrantes y devolverlos a sus puntos de partida, aunque no se pudo evitar la llegada de 246 embarcaciones con 14.572 pasajeros. La implantación del CCRC coincide con el descenso de los flujos, pero la perspectiva estadística es todavía muy corta como para extraer conclusiones y se debe aguardar algún tiempo más para que coincidan períodos de iguales condiciones meteorológicas.

El control de las fronteras, la nueva frontera de la seguridad

La misión, hoy por hoy, se orienta más a la coordinación de las operaciones relacionadas con la inmigración ilegal que con la vigilancia y control integral de la frontera marítima de Canarias. La prioridad obedece al disparo exponencial de la inmigración ilegal, pero está sólo es un aspecto de la gestión integral más amplia que se está concentrando sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea. Al control de los flujos de personas se añade la necesidad de controlar los desplazamientos de mercancías y buques para prevenir riesgos criminales, terroristas, medioambientales, fiscales, fitosanitarios y otros que acechan a las fronteras, por lo que la necesidad de coordinación no ha hecho más que empezar.

Esos retos transnacionales precisan una respuesta transnacional y europea que todavía no se ha articulado, por lo que la responsabilidad y el riesgo siguen en manos nacionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha realizado un esfuerzo diplomático en África Occidental que se ha traducido, tras el Plan África 2006-2008, en la apertura de nuevas representaciones diplomáticas en Cabo Verde y Malí y el refuerzo de las de Ghana, Costa de Marfil y Nigeria, Camerún y Senegal. Desde esas nuevas capacidades, el componente diplomático podrá apoyar las operaciones de control policial y de patrullaje naval conjunto en Senegal, Mauritania y Cabo Verde. Sin embargo, la volubilidad de los flujos aconseja no bajar la guardia y disponer de un mecanismo integral de prevención y reacción ante crisis migratorias que permita su conducción centralizada desde Presidencia y su ejecución sobre el terreno mediante equipos multidisciplinares especializados que se desplacen rápidamente allí donde aparezcan o puedan aparecer los problemas.

También se han movilizado todos los recursos diplomáticos para estimular la cooperación del resto de los miembros de la UE y traducirla en fondos y acuerdos que ayuden a gestionar un problema cuyas consecuencias afectan a todos. La movilización registra algunos logros como la entrada del problema migratorio en la agenda europea, la participación de Frontex y la asignación de fondos comunitarios del Mecanismo de Reacción Rápida de la UE para las operaciones, pero no ha conseguido la solidaridad práctica esperada de los Estados miembros. Las medidas adoptadas por el Consejo Europeo en Hampton Court, las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de

diciembre de 2005 sobre el “Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo” o el Plan de Acción de la conferencia Euro-Africana de Rabat en 2006 pueden aliviar la presión migratoria a medio y largo plazo, pero a corto y medio plazo el control de las fronteras marítimas dependerá de las capacidades nacionales fundamentalmente. A falta de una respuesta colectiva más resolutive, se deben ensayar otras vías de cooperación, bilateral o multilateral, al margen de la UE con quienes realmente desean y pueden contribuir a la solución del problema.

La cooperación multilateral europea es todavía embrionaria y crea más expectativas que resultados. La Frontex, que comenzó a operar desde Varsovia en octubre de 2005, cuenta con pocos recursos y experiencia para hacer frente a las oleadas migratorias que se prodigan por todo el perímetro de la UE. Para los recursos que no sean de personal, depende de las contribuciones nacionales. Pero una cosa es que las bases de datos de la Frontex acumulen ofertas de contribución (19 aviones, 24 helicópteros y 107 buques) y otra distinta es que participen cuando se les necesite. De los 10 países europeos que se comprometieron inicialmente a apoyar a España, sólo cuatro –Italia, Luxemburgo, Finlandia y Portugal– han participado realmente en la misión (Francia se retiró tras la primera semana). Pese a estas limitaciones, la participación de Frontex resulta muy positiva porque canaliza hacia la zona medios, fondos y atención de la UE que se precisan para la operación.

La experiencia también cuenta y la Frontex no ha venido a aportarla a Canarias sino a adquirirla. El CCRC coordina la actuación de la Frontex y no al revés. La agencia desplegó nueve expertos en julio en una operación destinada a ayudar en las tareas de identificación de los inmigrantes (Hera I) junto a una operación naval y aérea en las costas africanas (Hera II) que se prolongó hasta diciembre. A partir de mediados de febrero se han unificado las anteriores en una nueva operación (Hera III). La Frontex dispone de su propio Centro de Coordinación que está integrado y coordinado dentro del CCRC, bajo dirección de un mando español que integra los oficiales europeos y africanos de enlace. Se coordinan diariamente con el CCRC y con el Centro Internacional de Coordinación de Varsovia. Además de las acciones aeronavales de vigilancia e interceptación sobre las costas africanas, sus miembros en las islas analizan las embarcaciones que llegan y entrevistan, con autorización judicial y supervisión del Cuerpo Nacional de Policía, a los inmigrantes en los centros de acogida para elaborar análisis de información e inteligencia que, unidos a los que reciben del CCRC, les permiten desarrollar sus capacidades de actuación. La experiencia es muy positiva para la Frontex porque España le ofrece una plataforma de actuación que, hoy por hoy, no le ofrece ni la UE ni ningún otro país europeo en la vertiente mediterránea de la inmigración, con lo que dispone de una oportunidad de desarrollar procedimientos operativos que serán muy útiles de cara a la evaluación de la agencia de finales de año.

Dependiendo fundamentalmente de los medios propios, conviene pensar en su renovación. La capacidad de detección costera (SIVE) está a punto de tocar techo en cuanto a despliegue geográfico –queda completar el de Gran Canaria e iniciar el de Tenerife– y capacidad técnica, por lo que hay que comenzar a diseñar un SIVE II de nueva generación que cubra las limitaciones del actual y las nuevas necesidades detectadas. Los medios aéreos han demostrado su utilidad operativa, pero se debería ir pensando en desplegar nuevas capacidades que faciliten la adquisición automática de la información independientemente de las condiciones meteorológicas para evitar que se produzcan desfases de seguimiento. El incremento de medios disminuiría el esfuerzo de vuelo al que se someten las tripulaciones, especialmente si se complementan con medios satelitales o no tripulados que generen información de forma automática en todo tiempo y condición. Lo mismo puede decirse de los medios navales, que precisan aumentar su capacidad de interceptación. La diferenciación de las características técnicas entre patrulleras, embarcaciones de salvamento y buques de guerra obliga a actuar conjuntamente o a disponer de medios polivalentes de actuación. Cuantos más medios de interceptación se aproximen a las zonas de partida más fácil será hacer volver a los cayucos antes de que su retorno sea más arriesgado. La actualización de los medios puede considerarse como una carga presupuestaria o enfocarse como una oportunidad para desarrollar aplicaciones tecnológicas a la altura de las fronteras inteligentes (*e-borders*) que precisará la UE y en la que nuestras industrias disponen de un laboratorio privilegiado para

desarrollar nuevos productos de investigación y desarrollo. Cuanto más se aumente el alcance y número de sensores y plataformas, más preactiva será la coordinación.

Otro aspecto a reformar es el de la diferenciación de la parte disuasoria de la humanitaria en las operaciones. El salvamento es una peculiaridad de las fronteras marítimas, ya que las leyes del mar obligan a actuar ante la evidencia o la posibilidad de un naufragio, y todos los medios presentes pueden participar en esas tareas eventualmente. El problema es cuando se hace de forma indistinta habitualmente y las mismas fuerzas que deben prevenir la llegada de emigrantes irregulares deben simultáneamente garantizar su llegada una vez que alcanzan las aguas internacionales. Los medios aeronavales detectan la llegada de embarcaciones pero ni las interceptan ni las rescatan habitualmente. Los medios de salvamento sólo se dedican al rescate. Sin embargo, los medios policiales interceptan y salvan indistintamente, lo que les resta perfil disuasorio. Para acentuar ese perfil, se deberían potenciar los medios de salvamento presentes en los despliegues y relevar a unas embarcaciones de la Guardia Civil del Mar que no están preparadas específicamente para ello. La división de trabajo, sin perjuicio de las obligaciones internacionales de salvamento, resulta más recomendable tras producirse la primera agresión a una patrullera en misión de interceptación, incluido el lanzamiento de cócteles *molotov* para facilitar la evasión. Aunque se trate del primer caso en 10 años de operaciones, la gravedad del precedente obliga a reconsiderar la seguridad de las tripulaciones y de las embarcaciones entre los criterios de actuación.

La organización que ha probado su validez debe también prepararse para adaptarse a las necesidades futuras. La rotación de los mandos de la Guardia Civil dedicados interinamente a la coordinación facilita una experiencia de formación valiosa para operaciones similares pero perderá eficacia a medida que la operación se prolongue y demande una mayor especialización. Paradójicamente, si las patrullas conjuntas tienen éxito en el control costero, será necesario desplegar patrullas terrestres o aéreas para prevenir las rutas alternativas que se organizarán por el interior de la costa africana y organizar controles escalonados a través de las fronteras.

Conclusiones: Los logros y retos mencionados confirman la importancia de la experiencia de coordinación del CCRC. La coordinación de tantas misiones y actores daría, por sí misma, una relevancia especial a la misión del CCRC, pero más allá de la complejidad de la gestión, lo que genera un interés especial hacia el CCRC es que su misión es de una nueva generación de seguridad: la que supera las dimensiones interior y exterior, nacional e internacional, civil y militar. Una experiencia de seguridad adelantada a su tiempo y que abre precedentes valiosos en el campo de la coordinación civil-militar, en el de la cooperación entre agencias de seguridad y en la interacción entre órganos estatales, europeos y locales.

El problema migratorio plantea un reto de seguridad que no se puede solucionar exclusivamente controlando las fronteras, pero sin progresar en el control de éstas de nada valdrá el esfuerzo diplomático y político que se está realizando. Las fronteras ya no son objeto de atención por parte de la Defensa pero se están poniendo de moda como objeto de Seguridad. Las lecciones aprendidas y las que se aprenderán sobre el control de las fronteras marítimas en Canarias deben ayudar a rediseñar las capacidades, organización y procedimientos españoles de control y esa sería nuestra mejor contribución al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano